# MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA: MÁS ALLÁ DE LA CONFRONTACIÓN ENTRE GOBIERNOS Y EMPRESAS

Bernardo Sorj

Working Paper nº 20, Julio de 2011







www.plataformademocratica.org

# Medios de comunicación y democracia: Más allá de la confrontacion entre gobiernos y empresas

**Bernardo Sorj**

## Introducción

En este trabajo buscamos identificar los problemas que debe enfrentar la regulación pública de los medios de comunicación en los regímenes democráticos, a partir de las contribuciones de un grupo de expertos de dentro y fuera de la región, recordando siempre que las generalizaciones sobre América Latina esconden situaciones nacionales muy diferentes.[1]

En la última década, la mayoría de los países de América Latina han vivido enfrentamientos constantes entre gobiernos y medios de comunicación. A veces en forma velada, y frecuentemente en forma explícita, algunos gobiernos han buscado, a través de nuevas legislaciones, modificar el cuadro actual de distribución de los medios, en nombre de una mayor diversidad de opiniones y participación social. A su vez, los medios han reaccionado contra estas declaraciones y medidas denunciándolas como ataques a la libertad de prensa e intentos de amordazar la actividad periodística.[2]

En sociedades modernas no existe democracia sin un periodismo capaz de actuar libremente para informar e investigar los errores, abusos y excesos del poder público y del poder económico. Sin duda, un periodismo totalmente libre y abierto a la diversidad de opiniones es un ideal, que nunca se concretiza totalmente. Pero es un ideal que debe guiar los esfuerzos de regulación y denuncias sobre distorsiones existentes no pueden ser un alibi para intervenciones autoritarias. Desde la perspectiva de un compromiso con los valores democráticos, entre los cuales se encuentra la defensa de la plena libertad de expresión –que supone la existencia de un periodismo libre, sin ningún tipo de censura gubernamental, investigativo, vigilante y crítico, con diversidad de opiniones,

---

[1] Este texto se basa en los trabajos elaborados para Plataforma Democrática y la Fundación Konrad Adenauer disponibles en www.plataformademocratica.org. Agradezco los comentarios recibidos en la reunión realizada en Buenos Aires, con la participación de Carlos Mesa, Martín Becerra, Doris Reniz, Raúl Trejo, Eugenio Bucci, Javier Couso, Javier Darío Restrepo, Roberto Guareschi, Rubén Aguilar, Sergio Fausto y Peter-Alberto Behrens y los realizados a la versión original por Raúl Trejo, Sergio Fausto y EiLing Díaz. El análisis e interpretaciones aquí presentadas son de responsabilidad única del autor.

[2] Si bien ésta ha sido la tónica en buena parte de los países de la región, no podemos dejar de mencionar que en otros, los gobiernos y los medios están profundamente imbricados. Ver, por ejemplo, la contribución de Raúl Trejo, disponible en www.plataformademocratica.org.

desconcentración de la propiedad de los medios de comunicación y acceso a la información de los más diversos sectores sociales-, el debate público sobre la regulación de los medios de comunicación, es por lo tanto legitimo y necesario. Pero para avanzar este debate es fundamental que no sea dominado, como ocurre actualmente, por la polarización entre empresarios y gobiernos, que inviabiliza un diálogo que tenga como objetivo el bien público.

En nombre de la diversidad y la participación social, varios gobiernos han promovido legislaciones y, sobre todo, las han (o no) aplicado sobre medios, en función de sus intereses políticos coyunturales, algunas veces atacando directamente el libre ejercicio de la actividad periodística y la libertad de expresión. A su vez, los medios de comunicación privados, en nombre de la defensa de la libertad de expresión, han ocultado problemas reales de concentración de propiedad y el uso de los medios para defender su propios intereses empresariales, muchas veces aceptando acuerdos tácitos con los gobiernos de turno, que les permiten mantener situaciones oligopólicas ofreciendo como contraparte un periodismo "controlado".

En muchas oportunidades, la aparente oposición esconde una imbricación de intereses, chantajes y apoyos mutuos entre gobiernos y sector privado, asociado a la distribución de concesiones públicas (muchas veces auto-atribuidas a los propios políticos) o de recursos oficiales para publicidad y cooptación individual de periodistas. Esta situación se sustenta, inclusive en países donde la libertad de prensa es efectivamente respetada, por una ley de silencio entre los medios, que en general no aplican, por interés corporativo, el periodismo crítico investigativo en relación a otras empresas de comunicación.

## El desafío de la regulación

Es importante recordar que formas de regulación pública de los medios de comunicación están presentes en todos los países democráticos. Lo que está en juego, sobre todo, es asegurar el derecho de expresión, que incluye en primer lugar la libertad de cada individuo y grupo a expresarse libremente en el espacio público y el acceso universal a la información. Por esta razón, en los países democráticos, no existe ninguna legislación particular de regulación especifica para periódicos y revistas -fuera de temas relacionados a difamación, uso de lenguaje obsceno o de incitación al odio-, pues se supone que cualquier persona o grupo puede producir su propia publicación. Esta posibilidad dejó de existir con la radio y posteriormente con la televisión, pues el espectro electromagnético es limitado, lo que determina dos hechos fundamentales: 1) el acceso a un canal de transmisión es siempre en última instancia una concesión pública, lo que lleva que sea una institucion gubernamental o agencia reguladora el árbitro en la distribución de privilegios, y 2) dado el número limitado de canales, se hace necesaria una regulación que limite la concentración y asegure la mayor diversidad de voces y opiniones.

La experiencia europea, dentro de la cual el ejemplo de la BBC del Reino Unido, creada en 1921, ha jugado un papel pionero y de ejemplo, es de una fuerte presencia de los canales públicos de radio y de televisión. Inclusive, por varios años, en muchos países europeos la televisión pública ha sido la única existente, con un horario de programación limitado a ciertos periodos del día. En las últimas décadas, esta situación se ha

diversificado con la participación creciente de canales privados, pero las radios y televisiones públicas mantienen todavía una porción relevante de la audiencia nacional, en cuanto en la televisión por cable es dominante el sector privado.

La televisión pública se caracteriza por no tener fines de lucro y debe transmitir contenidos culturales y educativos que no se orientan solamente por los niveles de audiencia, factor central para las televisiones privadas para obtener publicidad. Los modelos de gestión y de indicación de las autoridades de gobernanza varían entre los países europeos, pero en todos ellos se espera de ellas autonomía e independencia frente al gobierno. Las formas de financiamiento van de tasa anual paga por los usuarios de radio y televisión (modelo británico seguido por Alemania y países escandinavos), a financiamiento público directo (Francia y España) y formas de producción de contenido que incluyen, como en Holanda, apoyo a asociaciones no gubernamentales, religiosas o políticas, que generan sus programas y obtienen espacio de transmisión en los canales públicos. La publicidad, originalmente excluida de los canales públicos, pasó a ser aceptada en casi todos ellos, en general con ciertas restricciones del tiempo que pueden ocupar.

En los Estados Unidos, el nivel de financiamiento público[3] ha disminuido con el pasar del tiempo y la importancia de las emisoras públicas es mucho menor que en Europa. Las donaciones del sector privado son importantes y las situaciones difieren bastante de estado a estado. En algunos casos, redes nacionales se entrelazan con emisoras estaduales, como la NPR (*National Public Radio*), PBS (*Public Broadcasting Service*), APT *(American Public Television*), la APM (*American Public Media*). El apoyo de recursos públicos es realizado por la CPB (*Corporation for Public Broadcasting*). Si bien muchas veces la programación de los canales no-comerciales es criticada por sectores conservadores, por transmitir contenidos críticos del *establishment*, el sistema de la CPB es considerado por un 75% del público en forma positiva y la PBS como la fuente más confiable de noticias.

En 1934 fue creada la FCC (*Federal Communications Commission*), la agencia reguladora del sector, ligada al gobierno de los Estados Unidos, que reglamentó los medios de comunicación, diferenciando entre vehículos de comunicación de utilidad pública (correo, telégrafo y teléfono) y productoras de contenido, prohibiendo el acceso de compañías telefónicas al mercado de televisión por cable, o publicaciones electrónicas.[4] En ambos casos, la legislación suponía que la entrada de las compañías

---

[3] Parte del apoyo público a los periódicos se dio a través de tarifas subsidiadas para el envío de diarios por el correo.

[4] La misión de la FCC es:

- Promover la competencia, innovación y la inversión en los servicios e instalaciones de radiodifusión;
- Dar soporte a la economía nacional, garantizando un marco adecuado para la competencia y el desarrollo de la revolución de las comunicaciones;
- Fomentar el mayor y mejor uso del espectro a nivel nacional e internacional;
- Revisar la regulación de los medios para que las nuevas tecnologías de la comunicación florezcan junto con la diversidad y el localismo;
- Liderar el fortalecimiento de la defensa de la infraestructura de comunicaciones del país.

telefónicas en ambos mercados limitaría la competencia.[5] La reglas de licenciamientos exigen que los licenciados incluyan programas de interés público y educativos, acceso equitativo para candidatos a cargos electorales, limitación de número de emisoras que pueden ser del mismo propietario -sea a nivel estadual o nacional-, reglas de renovación y de transferencia de licencias, un porcentaje de tiempo de capacidad de transmisión de TV a través de satélite para programas educacionales, aún que la legislación no es siempre aplicada en la práctica.

Las reglas relativas a TV por cable, que permite mayor diversidad de canales, son menos exigentes, si bien por un periodo las compañías telefónicas fueron prohibidas de entrar en el sector -decisión que fue posteriormente revocada-, pues podrían crear barreras para competidores, afectando el principio de la libertad de expresión.

El tema de la escasez es, por lo tanto, central en la decisión de regular o no un medio de comunicación. De acuerdo con la Suprema Corte de los Estados Unidos: el Poder Público debe intervenir cuando el número de posibles transmisores es limitado por barreras físicas. Esta visión tiene consecuencias sobre la regulación de la Internet, pues se trata de un medio en el cual no hay limitaciones al acceso universal para la transmisión de contenidos. La Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos consideró que reglamentaciones necesarias para medios “escasos” no son aplicables a la Internet. Como veremos en la próxima sección, la convergencia de los medios de comunicación lleva al desmoronamiento de la tipología clásica de los medios diferenciados entre proveedores de líneas de transmisión y productores de contenido. Consideremos por ejemplo el teléfono, que dejó de ser un instrumento de comunicación para transformarse en fuente de información (tanto escrita como audio-visual), un prestador de servicios comerciales on-line y un emisor de publicidad.

La situación de América Latina se encuentra en el extremo opuesto del europeo, con una regulación y apoyo público bastante limitado y, cuando existentes, una baja audiencia de los canales públicos de radio y televisión, que en general no transmiten material periodístico investigativo. Considerando el histórico de la región, puntuada por regímenes autoritarios, quizás este cuadro haya tenido una consecuencia no intencional positiva, pues limitó la capacidad de las dictaduras de usar los medios públicos de comunicación como instrumento de propaganda gubernamental. Con todo, con la consolidación de la democracia, es legítimo que sea levantado el problema de la regulación, pero este debate debe llevar en consideración la dificultad de los países de la región de crear agencias reguladoras y empresas públicas independientes del poder gubernamental, lo que exige cuidados y garantías redobladas. A esto se agrega que el problema de la regulación se coloca en un nuevo contexto histórico, de transformación profunda de los medios de comunicación, que han llevado a una crisis del modelo tradicional de periodismo, en particular, pero no solamente, de los diarios impresos.

---

[5] Si bien, como indica Corn-Revere en su texto sobre los Estados Unidos, que informa esta sección, en los años 90 los controles comenzaron a ser relajados.

## El impacto de las nuevas tecnologías sobre el periodismo

La Internet se ha transformado en la principal fuente de noticias, en particular entre los jóvenes, superando inclusive el número de espectadores de noticieros de televisión. Se trata no sólo de un cambio de vehículo, pero también de tipo de lector y de lectura: orientado por la búsqueda de información específica, en la cual el navegador se concentra por poco tiempo y de la cual rápidamente un *hyper-link* lo lleva a otro sitio.[6]

Informes recientes de la FCC (*Federal Communications Commission*), sobre *"The Information Needs of Communities",*[7] y de la FTD (*Federal Trade Commissio*n) sobre "*Potential Policy Recommendations to Support the Reinvention of Journalism*" [8] focalizan la situación del periodismo en los Estados Unidos, presentando una visión de conjunto que , a pesar de las variaciones nacionales, es indicativo de tendencias globales:

- Desde el año 2000, los ingresos de publicidad de los periódicos cayeron en 45 por ciento. La publicidad siempre fue la principal fuente de financiamiento de los grandes periódicos, o sea la producción de noticias era "subsidiada" por la publicidad. A pesar de que los periódicos hoy llegan a través de la Web a un número mayor de lectores y continúan siendo la principal fuente de noticias asociadas al periodismo investigativo, no han conseguido transformar estos accesos en fuente relevante de ingreso. Los recursos de publicidad para los periódicos continúan asociado a la versión impresa. La publicidad que se dirige a la Internet tiende a concentrarse en sistemas de búsqueda (que cosecha información producida por otros), redes sociales, centrales de venta y sistemas que identifican preferencias individuales, ninguno de los cuales es productora de noticias originales de interés público.[9] A esto se agrega que la Internet ha multiplicado y fragmentado enormemente los sitios entre los cuales se distribuye la publicidad. En suma, si antiguamente la publicidad se acoplaba y dependía de la producción de noticias, esta conjunción ya no es más necesaria.

- La disminución de ingresos ha llevado a recortes de personal. En 2008 fueron eliminados en los Estados Unidos 16.000 cargos de periodistas asociados a la producción de noticias. En el mismo periodo, el cuadro de periodistas de diarios ha disminuido en 25% y en algunos grandes periódicos, los cortes han llegado al 50%. En las redes de televisión, desde los años 80, el número de periodistas trabajando en el sector de noticias cayó a la mitad.[10] Tendencia similar se dio en revistas informativas y en radios locales dedicadas exclusivamente a noticias. El

[6] Si bien los usuarios de *tablets* parecen permanecer más tiempo hojeando la misma publicación.

[7] http://www.fcc.gov/info-needs-communities, retrieved Junio 25, 2011

[8] "Potential Policy Recommendations to Support the Reinvention of Journalism." http://www.ftc.gov/opp/workshops/news/jun15/docs/new-staff-discussion.pdf retrieved Junio 26, 2011.

[9] Si bien algunos grandes portales comienzan a ser generadoras de noticias y emplear, generalmente a tiempo parcial, periodistas.

[10] Lo que indica una caída en el interés público por noticias anterior a la llegada de la Internet.

efecto mayor de estos cortes se concentra en periódicos locales, con menos periodistas trabajando fuera de la redacción dando cobertura a temas de interés de la comunidad, y en áreas como ciencia o artes. La disminución de la cobertura de los acontecimientos que afectan la comunidad, disminuye la capacidad de los periódicos de monitorear, auditar y denunciar los abusos, desperdicio, ineficiencia y corrupción de los órganos públicos. A pesar de que parte de la investigación periodística puede ser hecha a través de la Internet, permitiendo disminuir costos, la necesidad de investigación de campo no fue eliminada.

- La Internet ha generado una masa enorme de información, pero ésta se encuentra enormemente fragmentada, y en general los sitios se concentran en textos de opinión y comentarios, sustentados por material producido originalmente por la prensa profesional. La información pública novedosa en la Internet se da fundamentalmente a nivel micro-local, pero difícilmente supera este límite. Hasta el momento, no surgió un modelo comercial periodístico en la Web y buena parte de los sitios periodísticos se sustentan gracias al trabajo voluntario o semi-voluntario y de donaciones, con limitada capacidad de pagar por la producción de material investigativo original, similar a los medios "tradicionales".[11] Muchos de los sitios con informaciones periodísticas no poseen las características de los periódicos, tanto en términos de responsabilidad jurídica por la información transmitida, como en cuanto las prácticas profesionales que rigen los periódicos de excelencia. Parte del problema se encuentra en las características de la Internet, con una variedad enorme de fuentes de información, a diferencia del casi monopolio que hasta poco tiempo atrás tenían los pocos periódicos y canales de televisión. La posibilidad de obtener en la Internet información gratuita también conspira contra pagar por contenidos informativos (pero no podemos olvidar que el usuario está pagando indirectamente por el acceso a la información al proveedor del servicio de comunicación, gastando inclusive más que antiguamente).

Entre las varias posibles soluciones presentadas en los informes mencionados, se incluye que sean consideradas reglas por las cuales los sistemas de busca y portales de noticias que se alimentan de información obtenida en órganos periodísticos paguen por los contenidos que usan; tasar las radios y televisiones por el uso del espectro y utilizar estos recursos para apoyar redes de comunicación sin fines de ganancia; aumentar los subsidios postales para el envío de periódicos; crear tasas para usuarios de radio, televisión, Internet o en el momento de la compra de los aparatos; política impositiva favorable para periódicos; aumentar los recursos públicos para las redes públicas existentes; apoyar a las escuelas de comunicación de las universidades para que sus alumnos realicen periodismo investigativo; distribuir cupones para que los ciudadanos los utilicen para apoyar medios de comunicación; aumentar la disponibilidad, calidad y facilidad de acceso a la información disponible en la Internet sobre gastos públicos, documentos, evaluaciones y debates en instituciones gubernamentales, para facilitar el acompañamiento y monitoreo

[11] Los problemas judiciales que está sufriendo *The Huffington Post* por blogueros que contribuyeron al diario y se sintieron traicionados con su venta a AOL, indica que el modelo de negocios para el periodismo en la Internet todavía no está definido.

del trabajo de las instituciones públicas, disminuyendo los costos del trabajo periodístico; aumentar los recursos de publicidad pública a los medios de comunicación locales; asegurar el acceso universal a la Internet.

La convergencia tecnológica entre los diferentes medios es una realidad en curso y la preocupación con el futuro del periodismo es común a los Estados Unidos y a Europa.[12] Acontece que estamos viviendo procesos incesantes de cambios y por lo tanto difíciles de regular. Los sistemas de regulación precedentes suponían la existencia de una clara diferenciación entre cada medio, que permitía un tratamiento legal y regulaciones separadas, sea con subvenciones, definición de contenidos o de espacios del espectro electromagnético dedicados a emisoras públicas. En la medida en que los medios convergen y las fronteras se diluyen la noción de espacio público (y privado) se transforma drásticamente. Por ejemplo, un email enviado para 1 persona equivale a una carta privada, un email enviado para 100 mil personas es un mensaje en el espacio púbico; contenidos escritos o audio-visuales sobre los cuales pesan derechos autorales transmitidos en un email de persona a persona es diferente a que sean disponibles masivamente, pero las fronteras no son siempre claras.

En qué momento los derechos de defensa del derecho a la privacidad dan lugar a reglas aplicables al espacio público es un tema urgente y que debe ser tratado en forma cuidadosa. Igualmente, surgen nuevos problemas: la transparencia que la Internet ofrece tiene también una contraparte extremamente peligrosa, pues está creando una especie de *totalitarismo voluntario* por la colocación en la Red, por los propios ciudadanos (muchas veces menores de edad) de informaciones personales, inclusive en forma intencional, pues es exigida para realizar transacciones virtuales. Reglas que exijan de los organismos públicos de la mayor cantidad de información posible sobre sus actividades deben también incluir la protección (frente al Poder Público y las empresas) de las informaciones que los ciudadanos colocan en el espacio virtual. Han surgido igualmente nuevas tendencias oligopólicas, en las cuales algunos pocos portales, sistemas de busca y redes sociales concentran la mayor parte del tráfico y poseen bancos de datos de usuarios, cuyas consecuencias para la vida democrática pueden ser cuestionables.

## El contexto político y económico más amplio

Existen factores sociales más amplios que han transformado en las últimas décadas las relaciones entre medios y gobiernos, que están presentes en todos los contextos democráticos, pero que la fragilidad de las instituciones democráticas en América Latina hace que sus efectos sean más difíciles de enfrentar:

1) La crisis de la representación política expresada en el debilitamiento de las ideologías y de los partidos políticos. La mediatización de la política, de las campañas electorales y de los candidatos presidenciales han profundizado el desgaste del papel de las ideologías y de la capacidad de convocatoria de los partidos políticos y sindicatos. El debilitamiento de los mecanismos tradicionales

[12] Sobre el contexto europeo ver el trabajo de Christoph Keese en este colección.

de identificación y movilización política han proyectado los medios como principal fuerza aglutinadora de sectores de opinión pública que se oponen al gobierno. Decir que los medios se "han transformado en un poder" es una afirmación errada, en el sentido que los medios de comunicación siempre han sido un poder en las democracias modernas. En sociedades urbanas y de masas, los medios de comunicación han tenido un papel central en la formación de la opinión pública y son un componente central para asegurar las libertades públicas. Si lo que se desea afirmar es que su poder relativo ha aumentado exageradamente, se trata de una afirmación que debe ser fundamentada empíricamente, y, si confirmada las razones, posiblemente estén asociadas sobretodo a la incapacidad de los partidos políticos en representar y orientar la opinión pública. En este contexto, lo que puede ser esperado de los medios de comunicación es que redoblen su responsabilidad con la ciudadanía, que busquen una cobertura amplia y mantengan su autonomía en relación al gobierno de turno y den espacio a la mayor diversidad posible de opiniones y análisis.

2) La revolución tecnológica en curso. La convergencia tecnológica, y en particular la revolución en el sistema de producción y distribución de la información representada por la Internet, está modificando profundamente las relaciones entre los diferentes grupos empresariales que actúan en el sector de comunicaciones, algunos de los cuales desean frenar y otros avanzar nuevas formas de reglamentación. Así, si por un lado los medios de comunicación han visto su lugar en la sociedad potencializado por el debilitamiento del sistema de representación política tradicional, por otro lado las empresas asociadas a los medios periodísticos tradicionales, en particular los diarios, se ven acosados y a veces fragilizados por transformaciones que les retiran público y recursos de publicidad, al mismo tiempo en que surgen competidores –economica y políticamente poderosos-, en particular los proveedores de servicios de comunicación y los grandes portales de Internet. La convergencia tecnológica exige modificaciones en la legislación sobre medios - en América Latina, algunas veces, todavía asociada a regímenes autoritarios - que las adecuen a los nuevos tiempos. Esto abre espacio para que los gobiernos propongan cambios, que si por un lado se hacen necesarios, muchas veces son utilizados para favorecer nuevos grupos empresariales y/ o visiones estatizantes.

## Mapeando los desafíos

En América Latina, las transformaciones indicadas anteriormente ya se encuentran en curso, si bien el proceso de tranformación no debe llevar a subestimar la permanencia de las estructuras establecidas de propiedad de los principales vehículos de información. Igualmente los periódicos impresos, generalmente diarios, pero a veces también semanarios, continúan siendo la principal fuente de periodismo investigativo y sus noticiarios son centrales para pautar la agenda política y en la formación de opinión en las élites sociales y en las clases medias. A pesar de las transformaciones en curso, la televisión, es todavía la principal fuente de noticias para la mayoría de la población.

Para comprender el funcionamiento del nuevo sistema de información en formación, en lugar de contraponer un vehículo con otro, que pasaría a ser considerado obsoleto, debemos acompañar las nuevas inter-relaciones que se van tejiendo entre ellos. La noticia publicada por un diario es transformada en la versión que aparece –cuando aparece- en la televisión, y que a su vez genera un tráfico de comentarios en la Internet muy diversificado, donde predomina el comentario de opinión. Asimismo, la Internet comienza a ser una fuente de noticias para las televisiones y los periódicos, que a su vez dan coberturas diferentes.

El periodismo investigativo, con una ética periodistica que lo lleva a transformar una pista o rumor en información sólida, que busca identificar y defender el interés público, en suma, el periodismo de calidad es una de las condiciones de existencia de regímenes democráticos. Este periodismo no depende del formato en el cual es vehiculado, pero sólo puede existir si los vehículos de comunicación no están bajo el control directo de los gobiernos de turno. Seguramente, situaciones de control oligopólico de los medios de comunicación no son favorables al libre ejercicio del periodismo.

En muchos países de la región, el periodismo está sufriendo la disminución de vacantes en las redacciones de periódicos, que en general no son compensandas por la abertura de puestos de trabajo en las versiones on-line de los periódicos. El nuevo cuadro de los sistemas de información en América Latina exige un análisis en profundidad de cada situación nacional. En algunos países, los gobiernos han intervenido para modificar el cuadro de propiedad de las empresas de comunicación, como en Venezuela, o apoyado la creación de una red de periódicos locales con un claro sesgo político, directa o indirectamente subsidiados por el gobierno, como en la Argentina.

En cada país de América Latina, la elaboración de una nueva legislación enfrenta una variedad de problemas, algunos asociados a pesos muertos del pasado, en otros casos a las complejidades del presente. Es esencial tratar estos problemas en forma no maniquea, separándolos de forma tal que no se amalgamen y transformen en bloques opuestos, que llevan a la ideologización y simplificación excesiva. No está de más recordar que cualquier legislación deberá orientarse en primer lugar por el objetivo de asegurar la libertad de expresión de los ciudadanos frente al poder del Estado y el poder económico.

***Regulación de la acción del Poder Público:***

1. La distribución de concesiones para radio y televisión debe pasar por la creación de una agencia reguladora que actúe con transparencia y sus decisiones abiertas al debate y escrutinio público. La distribución del espectro debe asegurar que parte del mismo esté asignado a instituciones sin fines de lucro. Con todo, debe reconocerse que este último principio es de fácil enunciación pero de difícil aplicación. Por ejemplo, la nueva ley argentina de servicios de comunicación audiovisual otorga el 33% del espectro a la sociedad civil. La pregunta que se coloca es quien define las instituciones de la sociedad civil que recibirán la concesión, pues, como sabemos, la sociedad civil es diversa, no posee mecanismos de representatividad, y por lo tanto, nadie puede erguirse como representante de la sociedad. La decisión sobre la distribución de concesiones para

organizaciones sin fines de lucro debe ser realizada por instituciones independientes, con mecanismos transparentes y reglas que aseguren la mayor diversidad posible.

2. Asegurar la autonomía de los canales o emisoras públicas, directa o indirectamente dependientes de recursos públicos. Aquí nuevamente es fundamental reglas que aseguren la autonomía e independencia de cualquier injerencia externa, en particular del Poder Ejecutivo, y que den cabida a las más diversas opiniones, con un Consejo de Administración independiente y que refleje los diversos sectores de la sociedad. La legislación y su efectiva ejecución debe asegurar que canales apoyados con recursos públicos, tengan reglas de gestión y de financiamiento que aseguren la independencia frente al sistema político.

3. El uso y distribución de la dotación pública para publicidad oficial debe ser transparente y políticamente neutral. Idealmente, el gobierno y organismos paraestatales, no debería tener ningún recurso público para publicidad. Cuando necesario, por ejemplo para transmitir noticias de interés público, como por ejemplo una campaña de vacunación, los concesionarios (radio y televisión) deberían transmitir esta información en forma gratuita y, si se hace necesario utilizar periódicos impresos, el pago a éstos debería seguir criterios universales. Seguramente, la eliminación de recursos públicos de publicidad no acabará con prácticas de políticos y gobiernos de pagar ilegalmente a periódicos y periodistas, pero seguramente disminuirá enormemente la capacidad de cooptación de los gobiernos.

4. El favorecimiento a ciertos medios, cuando realizados en nombre del apoyo a pequeñas y medias empresas de comunicación, debe ser realizado con criterios transparentes y universales, abiertos al debate y escrutinio público.

5. La libertad de información incluye la obligación de los gobiernos de informar. La disponibilidad pública de la información sobre presupuestos y gastos efectivos de los gobiernos ya es por si un óbice contra los abusos del poder y es fundamental para la transparencia y el monitoreo por parte de la ciudadanía en general y de los periodistas en particular.

6. Asegurar el acceso público de contenidos sin que ellos sean parasitados por sitios comerciales y asegurar la neutralidad de la Red. El desafío es respetar el uso de la red para transmitir libremente contenidos entre individuos, no permitiendo el uso comercial de los mismos sin reconocimiento de derechos de propiedad intelectual. Las reglas de Neutralidad deben limitar que los proveedores de transmisión puedan aplicar cualquier tipo de discriminación en el contenido o la calidad de los servicios ofrecidos.

**Regulación del sector privado**

1. Una crítica constante a los medios de comunicación en varios países de América Latina es el alto nivel de concentración de la propiedad y, algunas veces, el

control transversal de diversos medios (diarios, radio y televisión).[13] Si la concentración oligopólica de la propiedad es perjudicial en cualquier área de actividad económica por los abusos de poder que conlleva, en el caso de los medios adquiere una nocividad adicional por el carácter específico del bien público que ellas producen y diseminan. Paradójicamente, esta misma concentración exacerba el embate de los medios y gobiernos, pues la concentración de poder de ciertos grupos empresariales los transforman en blancos fáciles de atacar por gobiernos que se sienten perjudicados por estos grupos. En suma, la concentración extrema puede fragilizar el propio sistema privado de comunicación. La extrema concentración no debe ser confundida con la existencia de grupos de medios económicamente sólidos, pues esto les ofrece una mayor independencia frente a los poderes de estado y gobierno de turno. El combate a la concentración de la propiedad debe orientarse tanto en la formulación legal como en su aplicación, por reglas claras y universales, por agencias reguladoras autónomas del poder gubernamental.

2. Como hemos indicado anteriormenete, el sistema de comunicación vive una profunda revolución que fragiliza en particular los periódicos, que siempre fueron, y continúan siendo, el principal espacio para el periodismo investigativo. La Internet ha permitido el desarrollo de nuevos sistemas de producción y diseminación de información, pero hasta hoy no han substituido el periodismo profesional investigativo asociado a empresas comerciales de comunicación, en particular los periódicos. ¿Cómo asegurar la continuidad de estos medios en el nuevo contexto? Se trata de una pregunta para la cual no existen respuestas obvias. Una línea de defensa a favor de permitir cierto nivel de control trasversal de varios medios (por ejemplo periódicos y, televisión y/o sistemas de comunicación) por la misma empresa, es que las ganancias de un sector posibilitan el financiamiento del sector periodístico. Creemos que es un argumento válido, pero no una justificativa para la existencia o formación de oligopolios. Otro tema, cuyo análisis en detalle escapa a los límites de este texto, es el de los derechos intelectuales, en particular los que se refieren al uso por grandes portales comerciales de contenido producido por los medios tradicionales. Creemos que es importante diferenciar el uso de la Internet para transmitir contenidos para usos no comerciales de la apropiación de los mismos por sitios comerciales. El debate actual se encuentra polarizado entre una posición que defiende el uso libre en la Internet de todos los contenidos (y que aglutina paradójicamente desde libertarios a grandes portales de Internet) y aquellos que buscan la aplicación estricta del reconocimiento de la propiedad intelectual.

3. Uno de los trabajos de los expertos[14] indica que en por lo menos un país de la región, Chile, la concentración de los diarios en torno a una única línea político-

[13] Ver por ejemplo el texto en esta colección de Martin Becerra .

[14] Ver el trabajo de Javier Couso. El autor también indica que los empresarios chilenos siguen una política de solamente colocar publicidad en medios que simpatizan con sus opiniones políticas. Si éste es el caso

ideológica, producto de la supresión de periódicos alternativos por la dictadura de Pinochet, puede exigir del Poder Público políticas que favorezcan un mayor pluralismo. Posiblemente, el mecanismo más adecuado sería una política de apoyo universal al surgimiento de nuevos periódicos, con subisidos que disminuyan los costos de entrada en el sector.

4. Finalmente, no podemos dejar de mencionar la relevancia de concientizar a la sociedad de la importancia de tener acceso y ser capaz de realizar una lectura crítica de la información que recibe. Con la Internet, donde circula información anónima que hace prácticamente imposible que el autor pueda ser responsabilizado judicialmente, este desafío es magnificado. Debe ser fomentada la promoción en las escuelas de conferencias y actividades periodísticas, y de la enseñanza de los problemas éticos y desarrollo de capacidad de análisis critico del contenido que circula dentro de la Red.

## Conclusiones

Como hemos indicado en el transcurso del texto, es importante que el debate sobre los varios temas asociados a la regulación de los medios no sea apropiado únicamente por las partes directamente interesadas. Es necesaria una mayor participación de la comunidad académica, que no refleje simplemente los intereses particulares en pugna, para orientar el debate público. No tenemos claro la razón de la baja incidencia y participación de la categoría frente a las transformaciones en curso. Ciertamente, actúan el bajo poder de negociación de las asocicaciones de periodistas frente a los grandes organos de comunicación, su fragmentación y estratificiación interna, y las estrategias de diversificación profesional individual, que lleva a muchos periodistas a tranformarse en asesores de comunicación empresarial.

Es necesario investigación más detallada sobre el estado actual y papel del periodismo en nuestros países. Mucho se habla de la capacidad de los medios de influenciar la opinión pública, pero de hecho poco sabemos de las relaciones entre emisores y receptores de información. El hecho que en la región varias elecciones fueron ganadas por candidatos que no poseían la simpatía de la mayoría de los medios indica una mayor autonomía de los ciudadanos, distante de la pintada por ciertos autores que consideran el pueblo una manada. Esto obviamente no justifica prácticas erradas de los medios privados pero indica que la situación no sea presentada, como lo hacen algunos políticos, como si los medios poseyesen el control de la opinión pública.

El impacto de los nuevos medios de comunicación tiene ramificaciones que afectan la calidad de vida, la educación, la noción de lo público y de lo privado, las formas de construcción de conocimiento, que exigen repensar el papel del Estado y de las empresas, pero sobre todo concientizar a los ciudadanos para que participen del debate público para que el futuro, en lugar de atropellar, pueda ser construido colectivamente. Se trata de un desafío difícil, que debe ser promovido por la sociedad civil, pues los parlamentos están

---

debe ser claramente condenado, pero difícilmente pueden crearse mecanismos legales para obligar que la publicidad privada obedezca a criterios universalistas.

colonizados por la acción de los *lobbies* políticos y empresariales, que en función de intereses corporativos o de corto plazo, no permiten que se avance un debate necesario para crear reglas que fortalezcan la democracia.